



Heurs et malheurs du droit fondamental à l'alimentation

François Collart Dutilleul

► To cite this version:

François Collart Dutilleul. Heurs et malheurs du droit fondamental à l'alimentation. Droits fondamentaux, ordre public et libertés économiques, Institut Universitaire Varenne, 2013, 9782916606767. hal-01081688

HAL Id: hal-01081688

<https://hal.science/hal-01081688>

Submitted on 20 Nov 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives| 4.0 International License

Heurs et malheurs du droit fondamental à l'alimentation

François COLLART DUTILLEUL

119

S'il n'est plus contestable que le droit à l'alimentation soit pleinement reconnu comme un droit fondamental, son opportunité et son contenu ont été discutés de manière récurrente au fil des siècles¹. La place de ce droit dans la famille des droits de l'homme n'est d'ailleurs pas encore bien assurée. Au regard des statistiques données par la FAO sur l'état de la malnutrition dans le monde, elle ne l'est en tout cas pas encore sous l'angle de l'effectivité concrète. Mais elle ne l'est pas non plus dans sa portée, en particulier lorsque ce droit entre en conflit avec le principe du marché ou avec d'autres droits eux-mêmes fondamentaux.

C'est cet aspect particulier de la problématique du droit à l'alimentation que je souhaiterais prendre ici comme point de départ, en complément de ce que le programme Lascaux a déjà mené comme recherches à propos de ce droit².

¹ V. not., entre le XVI^e et le XIX^e siècles : A. CLÉMENT, « Faut-il nourrir les pauvres ? / Do we have to feed the poor ? », *Anthropology of food* [online], <http://aof.revues.org/index4283.html> ; K. POLANYI, *La grande transformation*, Éd. Gallimard, coll. « Tel », 2009, chap. 7, p. 128.

Sur les différentes écoles de pensée au regard du droit à l'alimentation dans l'histoire de la Chine, v. Du GANGJIAN et Sun JUANJUAN, « The justification of Chinesetraditionalthought on the right to adequatefood », http://www.droit-aliments-terre.eu/documents/sources_lascaux/articles/Sun_Juanjuan_Du_Gangjian_Justification_Chinese_Traditional_Thought.pdf.

² V. not. F. COLLART DUTILLEUL et F. GARCIA, « Dans le domaine de l'alimentation, quels 'droits à' dans le 'droit de' ? », in L. BOY, J.-B. RACINE et F. SIIRIAINEN (dir.) [préf.

En réalité, Il y a une différence significative entre la théorie et la pratique. En théorie, les droits de l'homme sont conçus globalement et sur un pied d'égalité, ce que réaffirment régulièrement les instances issues de l'ONU, tel le Conseil des droits de l'homme pour lequel « *tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés, et [...] ils doivent être traités globalement, de manière juste et égale, sur un pied d'égalité et avec la même priorité* »³.

Mais concrètement, tous les droits fondamentaux ne se valent pas. L'idée d'une hiérarchie qui s'établirait entre eux n'est pas nouvelle et le juge, qu'il s'agisse d'une juridiction⁴ ou d'un arbitre⁵, en rend parfois compte. Les Nations Unies incitent d'ailleurs à une telle hiérarchisation, au profit du droit à l'alimentation, notamment en ayant pris l'initiative de désigner un Rapporteur spécial pour ce droit⁶.

La possibilité d'une hiérarchie entre les droits fondamentaux soulève la question préalable de leur catégorisation. À cet égard, il m'apparaît de plus en plus clairement que, à côté des distinctions classiques – libertés publiques/droits fondamentaux, droits civils et politiques/droits économiques, sociaux et culturels, droits des personnes physiques/droit des personnes morales... –, il y a une distinction non dite qu'on pourrait faire, en tout cas dans un premier mouvement, entre ce qu'on peut appeler « *les*

J.-F. RENUCCI], *Droit économique et Droits de l'Homme*, Bruxelles, Éd. Larcier, 2009, p. 497-508 ; E. COLLART DUTILLEUL (dir.), *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, Éd. Inida, 2012.

- 3 Conseil des droits de l'homme, 16^{ème} session, point 3 de l'ordre du jour : Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, Nations Unies, mars 2011, A/HRC/16/L.17.
- 4 V. par ex. M. AFROUKH, *La hiérarchie des droits et libertés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, (préf. M. LEVINET), Éd. Bruylant, 2011.
- 5 V. par ex., dans l'affaire *Aguasargentinas c/ Argentina* où l'instance d'arbitrage de l'ONU relative aux litiges d'investissements internationaux (CIRDI/ICSID) considère que les textes sur les droits fondamentaux n'ont pas une valeur plus grande que celle des traités d'investissements internationaux. Ils ont une valeur égale. Le CIRDI considère également, en l'espèce, que l'Argentine, en rompant unilatéralement le contrat qui la liait à la société internationale Aguasargentinas pour la fourniture d'eau potable, a méconnu le droit de propriété de cette société et réalisé une expropriation. Le fait qu'elle ait résilié le contrat pour permettre la réalisation du droit à l'eau au profit des pauvres n'est pas une raison justificative suffisante dès lors qu'elle pouvait procéder par un autre moyen (par ex. faire payer l'eau plus cher aux plus riches pour pouvoir la faire payer moins cher par les plus pauvres). Il en résulte, en l'occurrence, qu'entre les deux droits fondamentaux, le droit de propriété de la société prévaut sur le droit à l'eau de la population : <http://www.waterlex.org/waterlex/fr/ressources/nouvelles/185-aout-2010-le-cirdi-icsid-donne-partiellement-raison-a-suez-et-al-contre-largentine> ; <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=GenCaseDtlsRH&actionVal=ListPen ding>.
- 6 Voir les différents rapports établis par le Rapporteur spécial Olivier DE SCHUTTER : <http://www.srfood.org/index.php/fr>. V. en part., pour une critique des accords de l'Organisation Mondiale du Commerce au regard du droit à l'alimentation, le rapport établi par O. DE SCHUTTER en juin 2008 : Nations Unies, A/HRC/10/005/Add.2.

droits fondamentaux à comptabilité positive » et « *les droits fondamentaux à comptabilité négative* ».

Un droit fondamental à comptabilité positive est un droit qui comporte *ab initio* des prérogatives concrètes. Il confère ainsi à son titulaire un capital de départ de prérogatives qui, comme le droit de propriété, peut même friser l'absolu. Toute l'histoire de ce droit est alors une histoire, peu ou prou, de résistance face aux tentatives ou à la tentation d'en réduire l'objet ou la portée. La liberté contractuelle, la liberté d'entreprendre, le droit de propriété font partie de cette catégorie. Ce sont là des droits ou libertés qui permettent *a priori* de tout faire, sauf ce qui est interdit.

Les droits fondamentaux à comptabilité négative sont des droits qui, au point de départ, ne confèrent à leur titulaire aucune prérogative concrète particulière. Ce sont des droits vides et toute leur histoire consiste à les doter de prérogatives, pas après pas, en dépit des pressions exercées d'en haut pour empêcher que ces prérogatives ne deviennent trop puissantes. Ce sont par exemple les droits sociaux, et ce n'est pas pour rien qu'on parle à leur propos de droits acquis. Le droit fondamental à l'alimentation est lui aussi un droit à comptabilité négative. Qu'offre-t-il à son titulaire ? *A priori* rien d'autre qu'une espérance dont la concrétisation ne dépend pas de lui. Or cette concrétisation peut prendre un tour très différent selon qu'on considère ce droit comme permettant activement d'accéder par soi-même à une alimentation suffisante et saine pour soi et sa famille ou, passivement, comme un droit à une aide alimentaire à caractère humanitaire.

Ce n'est pas à dire, pour autant, que les droits fondamentaux à comptabilité positive soient des « droits de » et les autres des « droits à ». Le droit du propriétaire est à la fois un droit d'exercer ses prérogatives de propriétaire et un droit à conserver sa qualité de propriétaire qui se transforme en droit à une juste compensation lorsqu'il se trouve exproprié. Le droit à l'alimentation est aussi un droit à une alimentation saine, ce qui suppose la mise en œuvre complémentaire d'un droit de l'alimentation.

Dès lors, dans ce contexte, comment peut-on parler du droit fondamental à l'alimentation puisqu'il est aussi vide que l'estomac des personnes qui en sont titulaires et qui ont pourtant un intérêt à s'en prévaloir ? Pour le savoir, il importe avant tout d'établir l'existence de ce droit et de son contenu (I). Cela fait, il restera à analyser les moyens de le mettre en œuvre sous la responsabilité des États (II), à l'aide des directives données par la FAO (III) et dans la limite du minimum que constitue le droit à une aide alimentaire que l'Europe remet en cause (IV).

I. LA RECONNAISSANCE ET LA DÉTERMINATION DU CONTENU DU DROIT

Il faut commencer par dire, car c'est une vérité juridique, que ce droit fondamental à l'alimentation existe bien, tout comme la liberté d'entreprendre ou le droit de propriété. Il a la même légitimité, la même force juridique *a priori*, la même portée théorique que les autres. Il est assis sur l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, selon lequel : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que les services sociaux nécessaires* » (§ 1).

Si cette Déclaration n'a pas de valeur contraignante, elle a été ensuite traduite dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (le « PIDESC »). Le droit fondamental à l'alimentation se trouve dans le second des deux, adopté en 1966, mis en œuvre ou du moins entré en application en 1976. Selon l'article 11, en effet, « *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence* » (§ 1).

Le second paragraphe du même article va plus loin dans la présentation de ce droit fondamental :

Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets :

- a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;*
- b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.*

Depuis le PIDESC, le droit à l'alimentation a été confirmé dans de nombreuses enceintes internationales⁷.

⁷ Ch. GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice* (préface d'O. DE SCHUTTER et Introduction de Jean ZIEGLER), Bruylant, 2011, et la bibliographie citée.

Ce droit fondamental a par ailleurs un contenu précisé depuis 2002. En effet, étonnamment, il a fallu attendre 1996 pour qu'au premier sommet mondial de l'alimentation, tenu à la FAO à Rome, on se demande ce qu'on pourrait bien donner comme contenu à ce droit entré en vigueur 20 ans auparavant. Pour en déterminer le contenu, on en a appelé à l'ONU qui, par l'intermédiaire du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR)⁸, a réfléchi pendant trois ans sur ce contenu et sur la façon de le concevoir⁹. Le Comité a, dans le même temps, défini le contenu du droit à l'eau¹⁰. Il en a été pris acte en 2002 en reconnaissant, lors du deuxième sommet mondial de l'alimentation, le résultat du travail effectué par ce Comité¹¹. Ce contenu est très exigeant :

Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le droit à une nourriture suffisante ne doit donc pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques. Il doit être réalisé progressivement. Cela étant, les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 11, même en période de catastrophe naturelle ou autre. (point 6)

Pour le Comité, le droit à une nourriture suffisante comprend :

- *la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu ;*

⁸ Constitué d'experts indépendants, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est chargé de surveiller l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par les États parties. Ce Comité a été créé en 1985 par une résolution (1985/17) du Conseil économique et social afin d'exercer les tâches de surveillance qui ont été confiées au Conseil en vertu de la quatrième partie du PIDESC.

⁹ Vingtième session du CESCR, (1999) ; Genève, 26 avril-14 mai 1999, Point 7 de l'ordre du jour : « *Le droit à une nourriture suffisante (art. 11) : 12/05/1999, E/C 12/1999/5 (General Comments)* » ; questions de fond au regard de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; observation générale 12.

¹⁰ Observation générale 15.

¹¹ V. <http://www.fao.org/worldfoodsummit/french/newsroom/news/8580-fr.html> ; C. GOLAY, *op. cit.* (n. 7), p. 37 et s., p. 55 et s.

- *l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.* (point 8)

Il appartient aux États de le mettre en œuvre.

II. LA RESPONSABILITÉ DES ÉTATS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT

Par qui et comment le droit fondamental à l'alimentation doit-il être mis en œuvre ? Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels apporte un début de réponse à cette question en faisant peser la charge de la mise en œuvre sur les États, ce que ceux-ci font à différents niveaux de leurs droits nationaux¹², et en précisant (point 15) les différentes obligations qu'ils doivent respecter pour donner effet au droit à l'alimentation :

- *l'obligation de prêter assistance et celle de distribuer des vivres [...]*
- *l'obligation [...] de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de l'accès à une nourriture suffisante [...]*
- *l'obligation [...] de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante [...]*
- *l'obligation [...] de prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens.*

Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres.

Le Comité assure la cohérence de sa conception en faisant peser sur l'État une responsabilité lourde lorsque, alors qu'il pourrait l'être, le droit à l'alimentation n'est pas mis en œuvre. Le Comité définit d'ailleurs les causes

¹² V. L. KNUTH et M. VIDAR, « Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World », FAO, Rome, 2010.

possibles d'une telle violation du droit à l'alimentation en pointant notamment « l'abrogation ou suspension formelle de la législation nécessaire à l'exercice permanent du droit à l'alimentation », « l'adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit à l'alimentation », le « fait que l'État ne réglemente pas les activités de particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation » ou encore le fait « qu'il ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales » (point 19).

Dès lors, ne pourrait-on pas incriminer les États lorsque leur droit économique ou professionnel national conduit les entreprises à exercer leur activité au détriment du droit à l'alimentation d'une partie de la population ? Ou encore lorsque l'État prend un engagement international qui peut avoir des effets négatifs sur la mise en œuvre de ce droit ? On songe aux effets négatifs que peuvent avoir les investissements étrangers dans les pays en développement (accaparement de terres, notamment) ou ceux des accords de l'OMC lorsqu'ils privent l'État du pouvoir de mettre en œuvre une politique alimentaire (temporairement) protectionniste (en réalité souveraine) et adaptée à des circonstances de crise.

En réalité, si le droit à l'alimentation paraît solidement fondé et construit dans les textes, l'interprétation qui en est faite, en particulier par la FAO, risque bien de lui faire perdre l'essentiel de son potentiel.

III. LES DIRECTIVES DE LA FAO POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT

Après la définition que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a donnée du droit à l'alimentation, il est revenu à la FAO de dire comment ce droit devait être mis en œuvre et concrétisé.

C'est ainsi que, lors du second Sommet Mondial de l'Alimentation en 2002, il a été décidé d'élaborer, au sein de la FAO, un ensemble de directives volontaires pour la mise en œuvre progressive du droit à une alimentation suffisante. Ces directives ont été adoptées en 2004¹³. On en compte 19, réunies dans un document intitulé *Le droit à l'alimentation : directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*.

13 Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, 127^{ème} session du Conseil de la FAO, novembre 2004 : http://www.fao.org/righttofood/publi_01_fr.htm.

Il s'agit donc des préconisations que la FAO adresse aux États, en particulier à ceux d'entre eux dont la population souffre de famine ou de malnutrition. La politique de la FAO au regard du droit à l'alimentation se manifeste par une approche économique de soumission au principe de libre concurrence dont témoigne bien la 4^{ème} directive, relative aux « marchés » :

4.6 : Les États pourront souhaiter adopter des mesures pour que le plus grand nombre possible de particuliers et de communautés, notamment les groupes défavorisés, puissent tirer parti des débouchés qu'offre un commerce des produits agricoles concurrentiel.

Pour la FAO, le droit fondamental à l'alimentation s'inscrit dans un contexte de concurrence qui doit être préservé. Les États doivent donc faire en sorte d'adopter des mesures pour que les plus pauvres puissent « tirer parti » de cette concurrence. La FAO précise alors sa préconisation :

4.7 : Il convient que les États s'efforcent de faire en sorte que les politiques concernant les aliments, le commerce des produits agricoles et les échanges en général contribuent à renforcer la sécurité alimentaire pour tous, grâce à un système de commerce local, régional, national et mondial à la fois non discriminatoire et axé sur le marché.

Ainsi, le droit fondamental à l'alimentation n'est en rien une limite, un frein, une condition ou une donnée dans l'organisation de la concurrence, dans la régulation du libre échange et dans les règles de fonctionnement du marché. Il doit être conçu, pensé, défini et mis en œuvre dans les interstices de la concurrence et du marché. Il n'y a donc ni incompatibilité ni contradiction entre le marché et le droit à l'alimentation parce que celui-ci ne naît pas des effets de celui-là. Cela ne signifie pas que le marché soit parfait, puisqu'il laisse malgré tout prospérer une pauvreté et une insécurité alimentaire, même si, dans la doctrine de la FAO, il n'en est pas la cause. C'est pourquoi la FAO précise alors :

4.9 : Les États tiendront compte du fait que les marchés ne permettent pas systématiquement à chacun de bénéficier d'un revenu suffisant, en tout temps, pour satisfaire ses besoins fondamentaux. En conséquence, il convient que les états fassent en sorte de mettre en place des systèmes adéquats de sécurité sociale et, le cas échéant, de garantir l'aide de la communauté internationale à ces fins.

Le droit fondamental à l'alimentation est ainsi principalement mis en œuvre par le fonctionnement même du marché, en ce que celui-ci conduit par sa conception et sa fonction à la sécurité alimentaire. En tant que besoin et dans la mesure où le marché n'atteint pas totalement son objectif, la mise

en œuvre du droit à l'alimentation est complétée par une aide alimentaire publique.

IV. L'AFFAIBLISSEMENT DU DROIT AU REGARD DE L'AIDE ALIMENTAIRE EUROPÉENNE

Cette aide alimentaire, selon le Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels, constitue l'une des obligations des États. Pour notre continent, l'essentiel de cette aide relevait d'une politique de l'Union européenne liée à la Politique Agricole Commune¹⁴. Mais, après quatre années d'hésitation, elle a radicalement remis en cause cette politique d'aide en adoptant, en février 2012, un nouveau règlement qui renvoie aux États le soin de mettre en œuvre le droit à l'alimentation.

En effet, c'est en septembre 2008 que l'Union européenne a ouvert la procédure d'adoption d'un règlement relatif à la distribution d'aliments au profit des personnes les plus démunies qui ne se nourrissent pas à leur faim en Europe. La proposition initiale de règlement¹⁵ offrait quatre options possibles :

- la distribution des stocks d'interventions agricoles aux organisations humanitaires chargées de les donner aux personnes « les plus démunies » ;
- la distribution des stocks d'intervention, complétée par des achats sur le marché ;
- la distribution des seules denrées achetées sur le marché ;
- la fin du programme de distribution de denrées alimentaires.

Pour la Commission, le choix reposait sur des critères économiques (coût de revient, effet sur la concurrence,...). Or cela ne soulevait pas de difficultés lorsque, pour des raisons de surproduction liée à une politique productiviste et au régime de subventions, l'Union européenne disposait de larges stocks d'intervention de produits de base (principalement du blé et du lait). Au fil des ans, il suffisait de compléter l'aide à la marge par des achats sur le marché. Or ces stocks ont beaucoup diminué par l'effet de l'infléchissement de la Politique Agricole Commune vers une agriculture moins productiviste et

¹⁴ V. not. F. COLLART DUTILLEUL et F. GARCIA, art. cit. (n. 2), p. 497-508.

¹⁵ Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune et (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique ») pour ce qui est de la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté, COM (2008) 563 FINAL.

moins subventionnée. La politique d'aide alimentaire repose alors de plus en plus sur des achats sur le marché.

Dans le nouveau Règlement (UE) n° 121/2012 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2012, il est noté (4^{ème} considérant) que « *la version actuelle du règlement (CE) n° 1234/2007 n'autorise les achats sur le marché qu'en cas d'indisponibilité temporaire de produits. À la lumière de l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire T-576/08¹⁶, les achats de denrées alimentaires sur le marché de l'Union ne peuvent pas se substituer, sur une base régulière, aux stocks d'intervention réduits. Dans ces conditions, il est approprié de mettre un terme au régime de distribution de denrées alimentaires. Afin de donner aux organisations caritatives des États membres utilisant le régime actuel de distribution de denrées alimentaires suffisamment de temps pour s'adapter à la nouvelle situation, il convient de modifier le régime de distribution de denrées alimentaires afin de prévoir une période de suppression graduelle durant laquelle les achats sur les marchés devraient devenir une source d'approvisionnement régulière pour le régime de distribution de denrées alimentaires afin de compléter les stocks d'intervention en cas d'indisponibilité de stocks appropriés. La période de suppression graduelle devrait prendre fin au terme du plan annuel de 2013* ».

Ainsi l'aide alimentaire européenne était destinée à disparaître à la fin 2013 puisqu'elle était en grande partie justifiée par le souci de réduire au minimum les stocks d'intervention et que cet objectif a été atteint. Mais il résulte de la discussion budgétaire intervenue en février 2013 pour fixer le budget de l'Europe de 2014 à 2020, que l'aide alimentaire européenne sera finalement maintenue sur cette période tout en étant réduite de 40 %, passant de 500 millions d'euros par an à 300 millions. On voit ainsi que le droit à l'alimentation résiste mal à l'analyse économique du droit et aux contraintes du droit économique.

On observe que cela fait du droit à l'alimentation une simple bulle à l'intérieur d'un système économique qui est lui-même gouverné par d'autres droits encore plus fondamentaux tels le droit de propriété ou la libre concurrence. Il y a donc bien une hiérarchie parmi les droits fondamentaux et le droit à l'alimentation, droit fondamental à comptabilité négative, est en situation de soumission aux droits plus fondamentaux qui sont à comptabilité positive.

Dans la conception retenue par la FAO, qui s'éloigne singulièrement des orientations données par le CESC, le marché permet d'atteindre la sécurité alimentaire sans que ce soit sa fonction ou son but. Et dans cette même conception, le droit à l'alimentation est à la fois un droit principal aux bienfaits du marché concurrentiel et du libre échange, et un droit

¹⁶ Affaire T-576/08 *Allemagne c/ Commission*, arrêt du 13 avril 2011 (non encore paru).

complémentaire à une aide alimentaire publique, sous réserve du recul de cette aide en Europe.

Il en résulte que le droit fondamental à l'alimentation est un droit des effets et non un droit des causes. On ne cherche pas à déterminer pourquoi il y a de la pauvreté ou de la famine. On le constate et on confie au marché le soin d'y remédier. C'est dans ce sens que le directeur général de l'OMC pose en règle qu'il faut pousser plus loin encore la libéralisation des échanges si l'on veut éradiquer ou réduire la pauvreté¹⁷.

Et si le marché dérégulé ou le libre échange était une cause ?

Comment ne pas en être convaincu lorsqu'on songe aux travaux de Karl Polanyi sur la naissance du capitalisme en Angleterre au tournant des XVIII^e et XIX^e siècles, sur la marchandisation de la terre, de la monnaie et de la force de travail, avec des effets négatifs considérables en termes de paupérisation des paysans privés de terre et de crises alimentaires ? On songe également à la manière particulière dont une préfiguration du droit fondamental à l'alimentation a été mise en œuvre à cette époque en Angleterre, par ce que Karl Polanyi appelle la « loi de *Speenhamland* »¹⁸.

Ce n'est pas le lieu ici de présenter la doctrine des causes économiques de la pauvreté et des famines. Il suffit, à ce stade, de considérer que le droit à l'alimentation peut donner lieu à une autre approche que celle de la FAO ou de l'Europe. La concrétisation principale du droit à l'alimentation par le fonctionnement régulier du marché, soutenue par le directeur général de l'OMC, n'est qu'une hypothèse. On peut tout autant raisonner sur celle qui voit dans le droit à l'alimentation le résultat de limites, de contraintes et de freins mis au libre échange des produits agricoles et alimentaires, comme le fait le Rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation¹⁹.

Le droit fondamental à l'alimentation ne présuppose et ne sous-entend pas une politique publique de sécurité alimentaire car ce droit fondamental est avant tout un droit individuel. Nous avons donc un milliard de personnes dans le monde qui ont chacun à faire valoir un droit par une action en justice que, pour la plupart, ils ne trouveront pas dans l'arsenal juridique de

17 V. la lettre adressée par le directeur général de l'OMC au Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation : http://www.wto.org/french/news_f/news11_f/agcom_14dec11_f.htm#letter.

18 V. K. POLANYI, *op. cit.* (n. 1), chap. 7, p. 128. *Adde* : F. COLLART DUTILLEUL et F. GARCIA, art. cir. (n. 2).

19 O. DE SCHUTTER, « The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda - Putting Food Security First in the International Trade System », Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20111116_briefing_note_05_en.PDF ou http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_hria_fr.pdf.

leur pays et, pour tous, qu'ils n'auront en tout état de cause pas les moyens d'intenter.

En réalité, la mise en œuvre du droit à l'alimentation ne peut passer que par celle d'une politique nationale de sécurité alimentaire qui contraint à considérer, au moins vis-à-vis de l'OMC, que les matières premières agricoles à usage alimentaire ne sont pas des marchandises comme les autres.